

Vergaderjaar 2008–2009

32 020 (R 1887)

Regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving)

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE VAN HET KONINKRIJK EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State van het Koninkrijk d.d. 29 april 2009 en het nader rapport d.d. 6 juli 2009, aangeboden aan de Koningin door de minister van Justitie, mede namens de minister en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het advies van de Raad van State van het Koninkrijk is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 12 maart 2009, no. 09.000640, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Justitie, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, bij de Raad van State van het Koninkrijk ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van rijkswet tot regeling van de instelling, taken en bevoegdheden van de Raad voor de rechtshandhaving van Curaçao, van Sint Maarten en van Bonaire, Sint Eustatius en Saba (Rijkswet Raad voor de rechtshandhaving), met memorie van toelichting.

Het voorstel van rijkswet is de uitwerking van de afspraken over de Raad voor de rechtshandhaving (hierna: RvdR), neergelegd in de Slotverklaring van het bestuurlijk overleg over de toekomstige staatkundige positie van Curaçao en Sint Maarten van 2 november 2006 (hierna: de Slotverklaring). De Slotverklaring is ondertekend door de delegaties van Nederland, de Nederlandse Antillen, Curaçao en Sint Maarten.

De Raad van State van het Koninkrijk maakt opmerkingen met betrekking tot de in de Slotverklaring vermelde taakopdracht aan de RvdR in relatie tot de voorgestelde regeling, de positie van de RvdR ten opzichte van de inspectie-diensten in de onderscheiden landen, de inspectie door de RvdR van de politie, het openbaar ministerie en de penitentiaire inrichtingen, het voorgestelde artikel 1 en de hoorplicht bij klachtadvisering door de RvdR. Hij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 maart 2009, nr. 09.000640, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State van het Koninkrijk zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van rijkswet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 29 april 2009, nr. W03.09.0058/II/K, bied ik U hierbij aan.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van rijkswet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State van het Koninkrijk is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

De Raad geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen, nadat met het advies van de Raad rekening zal zijn gehouden. Gelet

op artikel 15, eerste lid, van het Statuut van het Koninkrijk dient het voorstel tevens te worden gezonden aan de Staten van Aruba.

De opmerkingen van de Raad van State van het Koninkrijk worden hieronder besproken. Daarbij worden de volgorde en nummering van het advies van de Raad aangehouden.

1. De in de Slotverklaring vermelde taakopdracht aan de RvdR in relatie tot de voorgestelde regeling

De Slotverklaring bevat wat betreft de taakopdracht van de RvdR de volgende passage:

«De RvdR bewaakt de kwaliteit van alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Hof), de samenwerking tussen de landen Curaçao, Sint Maarten en Nederland op justitieel terrein, en verzorgt de behandeling van klachten.

De RvdR zal de verantwoordelijke minister(s) informeren over diens bevindingen en op dat gebied adviseren. Bij het persistent achterwege blijven van het ondernemen van acties naar aanleiding van de bevindingen en adviezen, kan de RvdR verslag doen aan de respectievelijke Staten en aan de Rijksministerraad.»

Deze passage uit de Slotverklaring is uitgewerkt in onder meer artikel 3 van het voorstel. De RvdR wordt bij deze bepaling belast met de algemene inspectie van de effectiviteit, kwaliteit van de taakuitvoering en het beheer van de politie en de opleiding van politie, het openbaar ministerie en de penitentiaire inrichtingen. Daarnaast inspecteert de RvdR bij landsverordening of wet aangewezen organisaties die onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie (al dan niet in overeenstemming met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties) vallen.¹ De RvdR zal tevens toezicht houden op de kwaliteit en effectiviteit van de justitiële samenwerking tussen de landen.² Ook kan de RvdR bij landsverordening of wet worden belast met advisering over klachtbehandeling.³

In de toelichting wordt vermeld dat goed zicht dient te bestaan op het functioneren van de organisaties en instellingen in de justitiële keten die in relatief grote zelfstandigheid middelen inzetten of maatregelen ten uitvoer brengen. De inspectie door de RvdR ondersteunt de ministeriële verantwoordelijkheid in elk van de landen, aldus de toelichting.

In de Slotverklaring is niet nader gespecificeerd welke onderdelen van de justitiële keten de inspectie door de RvdR zal bestrijken. In het eerste lid van artikel 3 van het voorstel vindt wel een nadere specificatie plaats, maar het is de Raad niet duidelijk of bedoeld is hiermee alle onderdelen van de justitiële keten (met uitzondering van het Hof) te bestrijken, of dat sprake is van een keuze. In het laatste geval dient die keuze nader te worden gemotiveerd. Ook is de uitbreiding van toezicht op «andere bij landsverordening of wet aangewezen organisaties die onder de verantwoordelijkheid van Onze Minister vallen» in artikel 3, eerste lid, onderdeel c, van het voorstel, naar de mening van de Raad te onbepaald. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen en het voorgestelde onderdeel c van het eerste lid van artikel 3 nader te preciseren.

1. De in de Slotverklaring vermelde taakopdracht aan de RvdR in relatie tot de voorgestelde regeling

In onderdeel I, onder F, van de Slotverklaring is afgesproken dat een Raad voor de rechtshandhaving (hierna: RvdR) zal worden ingesteld, die onder meer tot taak heeft de kwaliteit te bewaken van alle onderdelen van de justitiële keten, met uitzondering van het Gemeenschappelijk Hof van Justitie. Het voorstel voorziet erin de RvdR in te stellen, conform de afspraak in de Slotverklaring. Omwille van de duidelijkheid specificeert het voorstel waartoe de taken van de RvdR zich uitstrekken. De opsomming in artikel 3, eerste lid, van de Rijkswet beperkt zich tot de onderdelen van de justitiële keten die de landen gemeenschappelijk hebben. Daarnaast hebben de landen de mogelijkheid het toezicht van de RvdR uit te breiden tot andere organisaties in de keten door deze bij landsverordening of bij wet aan te wijzen. Met het bepaalde in artikel 3, eerste lid, is nadrukkelijk niet beoogd de taken van de RvdR te beperken tot een deel van de keten van rechtshandhaving. Paragraaf 3 van het algemeen deel van de

¹ Voorgesteld artikel 3, eerste en tweede lid, juncto artikel 1, eerste lid, aanhef en onderdeel e.

² Voorgesteld artikel 3, derde lid.

³ Voorgesteld artikel 3, vierde lid.

memorie van toelichting en de toelichting op artikel 3 zijn op dit punt aangevuld.

De in artikel 3, eerste lid, onder a, genoemde organisaties zijn als gezegd de onderdelen van de justitiële keten die de landen gemeen hebben. Daarnaast kunnen er organisaties zijn die specifiek zijn voor één van de landen, maar niet voorkomen in de andere landen. Een voorbeeld daarvan is de jeugdzorg. Per land kan immers de toepasselijke wet- en regelgeving verschillen. Zoals in het artikelsgewijs deel van de toelichting al is opgemerkt, is de mogelijkheid tot uitbreiding van belang voor de werkterreinen waarbij de verantwoordelijkheid van de ministers in de onderscheiden landen op een verschillende wijze zijn afgebakend van de verantwoordelijkheden van andere ministers.

Om tegemoet te komen aan het bezwaar van de Raad van State van het Koninkrijk (hierna: de Raad) dat artikel 3, eerste lid, onderdeel c, te onbepaald is, wordt in dat onderdeel verduidelijkt dat de aanwijzing van andere organisaties alleen betrekking kan hebben op organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten. De toelichting op artikel 3 wordt conform het advies van de Raad in gelijke zin aangevuld.

2. De positie van de RvdR ten opzichte van de inspectiediensten in de landen
In de toelichting wordt vermeld dat de inspectietaken van de RvdR algemeen van aard zijn en een aanvulling vormen op andere vormen van controle op diensten en instellingen in de keten van rechtshandhaving en rechtspleging. Daarnaast wordt opgemerkt dat het de voorkeur heeft als een organisatie met slechts één inspectiedienst te maken heeft.¹ De RvdR kan bij de uitoefening van zijn toezichtbevoegdheden gebruik maken van deskundigen, waaronder in ieder geval bij inspectiediensten van de onderscheiden landen werkzame toezichthouders.² In de toelichting is geen uiteenzetting te vinden over de bedoelde inspectiediensten in de landen.

De Raad is van oordeel dat de plaats van de RvdR ten opzichte van deze inspectiediensten verduidelijkt moet worden en met name meer inzicht dient te worden verschaft in de bevoegdheidsafbakening tussen de RvdR en die inspectiediensten. De Raad adviseert de toelichting aan te vullen.

2. De positie van de RvdR ten opzichte van de inspectiediensten in de landen
In de Slotverklaring is afgesproken dat de RvdR een overkoepelende taak heeft bij de inspectie van de gehele justitiële keten en de justitiële samenwerking. De meerwaarde van de RvdR daarbij is dat de inspectie zich niet hoeft te beperken tot één organisatie, maar zich kan uitstrekken over meerdere organisaties tegelijkertijd indien dit nodig is om een goed beeld te krijgen van de effectiviteit, de kwaliteit van de taakuitoefening en het beheer. Het uitgangspunt is dat de RvdR bij haar inspectietaken gebruik maakt van deskundigen, waaronder in ieder geval begrepen zijn de toezichthouders die werkzaam zijn bij de ter zake kundige inspectiediensten van de landen (artikel 18, eerste lid). In dat geval zijn de ingeschakelde medewerkers werkzaam onder de verantwoordelijkheid van de RvdR. Ter verduidelijking is dit opgenomen in een nieuw derde lid van artikel 29. Zij maken gebruik van de in paragraaf 2 van hoofdstuk 4 van de rijkswet geregelde bevoegdheden van de RvdR. Uit artikel 18 van de RvdR volgt derhalve reeds de plaats van de RvdR ten opzichte van inspectiediensten in de landen.

Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba geldt dat de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV), voor wat betreft de politie en de opleiding van politie, en andere inspectiediensten geen zelfstandige inspectiebevoegdheid hebben ten aanzien van de justitiële keten en de justitiële samenwerking. Zij voeren inspectietaken uitsluitend onder verantwoordelijkheid van de RvdR uit. Ook in Curaçao en Sint Maarten kan de RvdR gebruik maken van andere inspectiediensten die dan werkzaam zijn onder verantwoordelijkheid van de RvdR.

Wel dient te worden voorzien in een afstemmingsregeling met de Onderzoeksraad voor veiligheid, om te voorkomen dat taken en bevoegdheden elkaar in de praktijk overlappen. De Onderzoeksraad heeft op grond van de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid de bevoegdheid onderzoek naar aanleiding van een brand, ramp of crisis. Dit onderzoek kan zich in de praktijk mede uitstrekken tot de taakuitoefening door organisaties in de justitiële keten,

¹ Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder «De inspectie van de politie en het openbaar ministerie», eerste alinea.

² Voorgesteld artikel 18. Voor de uitoefening van bevoegdheden met betrekking tot Bonaire, Sint Eustatius en Saba is het gebruik van ter zake deskundige Nederlandse inspectiediensten voorgeschreven.

wanneer deze op enigerlei wijze betrokken waren bij de gebeurtenis waarop het onderzoek betrekking heeft. Voor de goede orde zij opgemerkt dat de Onderzoeksraad in Curaçao en Sint Maarten uitsluitend op verzoek van de landen onderzoek kan verrichten naar een voorval. Indien zich een voorval voordoet op Bonaire, Sint Eustatius of Saba, heeft de Onderzoeksraad een zelfstandige bevoegdheid om onderzoek te verrichten. Om overlapping tussen onderzoeksbevoegdheden door de Rvdr en de Onderzoeksraad te voorkomen, wordt in het voorstel de onderlinge verhouding tussen de Rvdr en de Onderzoeksraad geregeld. Hiertoe wordt in een nieuw vijfde lid van artikel 3 bepaald dat de Rvdr geen inspectie verricht, voor zover de Onderzoeksraad voor veiligheid een onderzoek instelt. De memorie van toelichting is dienovereenkomstig aangevuld. Overigens zal het zich in de praktijk naar verwachting niet vaak voordoen dat deze uitzonderingsbepaling van toepassing is. De Onderzoeksraad voert immers onderzoeken uit naar aanleiding van een specifieke gebeurtenis, terwijl de taken van de Rvdr nadrukkelijk betrekking hebben op *algemene* inspectie. Omdat doorkruising van taken en bevoegdheden evenwel niet is uit te sluiten, is een expliciete voorziening op dit punt wenselijk.

3. Inspectie door de RvdR van de politie en het openbaar ministerie
De RvdR wordt belast met inspectie van onder meer de politie en het openbaar ministerie. In de toelichting wordt uiteengezet dat het openbaar ministerie en de politie hun bevoegdheden uitoefenen onder verantwoordelijkheid van het bevoegd gezag. In Curaçao en Sint Maarten valt de politie onder de verantwoordelijkheid van de minister van Justitie; op Bonaire, Sint Eustatius en Saba is sprake van gedeelde verantwoordelijkheid van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van Nederland en de minister van Justitie van Nederland.

Over het openbaar ministerie wordt in de toelichting opgemerkt dat het zijn bevoegdheden onder verantwoordelijkheid van de Ministers van Justitie van elk van de landen uitoefent, maar ten opzichte van deze ministers een bijzondere positie inneemt, omdat het ook door de rechter wordt gecontroleerd.¹

Naar het oordeel van de Raad wordt in de toelichting onvoldoende belicht dat de minister van Justitie en de procureur-generaal bevoegd gezag zijn wat betreft de justitiële politie en het openbaar ministerie, dat het gezag over de politie in Curaçao en Sint Maarten berust bij de minister van Justitie en de procureur-generaal (waarbij de minister van Justitie korpsbeheerder is), en dat het gezag over de politie in de openbare lichamen berust bij de procureur-generaal en de gezaghebber (waarbij de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties korpsbeheerder is). Evenmin wordt voldoende aandacht besteed aan de in het voorstel van rijkswet openbare ministeries en voorstel van rijkswet politie geregelde bevoegdheid tot het geven van algemene of bijzondere aanwijzingen.

De Raad is van oordeel dat dit stelsel de verantwoordelijke minister(s) voldoende mogelijkheden biedt om inzicht in het functioneren van de organisatie te verkrijgen en noodzakelijk geachte wijzigingen door te voeren. Hij is er niet van overtuigd dat de voorgestelde algemene inspectiebevoegdheid van de RvdR een noodzakelijke en wenselijke aanvulling op de bestaande mogelijkheden tot controle en aansturing vormt. Ten opzichte van het openbaar ministerie acht de Raad dat in het bijzonder ook onwenselijk, omdat het openbaar ministerie niet slechts een bestuursorgaan is maar tevens een magistratelijke functie vervult.

De Raad adviseert het voorstel in het licht van het voorgaande nader te bezien.

3. Inspectie door de Rvdr van de politie en het openbaar ministerie
Uit de Slotverklaring blijkt dat de landen belang hechten aan een onafhankelijke inspectie die, naast andere bestaande mogelijkheden tot het verkrijgen van inzicht in het functioneren van de organisaties in de justitiële keten, belast is met onderzoek naar de taakuitoefening door deze organisaties en het inwinnen van informatie daarover. De inspectie door de Rvdr voorziet hierin. Zoals hierboven al is opgemerkt, heeft de taakuitoefening van de Rvdr als meerwaarde dat de inspectie zich niet beperkt tot afzonderlijke onderdelen binnen de justitiële keten, maar juist de mogelijkheid biedt om de samenwerking tussen die onderdelen te beoordelen en daarover te adviseren. Van deze keten maken het openbaar ministerie en de politie deel uit. Daarenboven

¹ Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder «De inspectie van de politie en het openbaar ministerie», tweede alinea.

is de Rvdr belast met de inspectie van de kwaliteit en de effectiviteit van de samenwerking op justitieel terrein tussen de landen. De gezagsrelatie ten aanzien van de politie en het openbaar ministerie staat er niet aan in de weg dat inspecties door de Rvdr informatie opleveren die van belang kan zijn bij het uitoefenen van controle en aansturing. Rapportages door de Rvdr kunnen derhalve een zelfstandige of aanvullende grond vormen voor de verantwoordelijke ministers om maatregelen te treffen, bijvoorbeeld door het geven van aanwijzingen. Reeds hierom biedt de algemene inspectiebevoegdheid van de Rvdr een wenselijke aanvulling op andere mogelijkheden tot controle en aansturing. Ten overvloede zij opgemerkt dat de Rvdr de mogelijkheid heeft om, indien een Minister stelselmatig geen gevolg geeft aan de aanbevelingen van de Rvdr, daarvan mededeling te doen aan het vertegenwoordigend orgaan van het betrokken land en de raad van ministers van het Koninkrijk (artikel 32). Inspectierapporten van de Rvdr worden bovendien in beginsel openbaar. Zij bieden daarmee algemeen toegankelijke informatie over het functioneren van onderdelen van de justitiële keten (artikel 31). Dit biedt de vertegenwoordigende organen aanvullende mogelijkheden om de verantwoordelijke ministers te controleren en hen zonedig aan te spreken op hun zorg voor de politie en het openbaar ministerie.

Er is bij de Slotverklaring voor gekozen om ook het openbaar ministerie onder het bereik van de algemene inspectie door de Rvdr te brengen. Hiertegen bestaan ook geen principiële bezwaren, aangezien de inspectie geen betrekking heeft op zaaksniveau (en dus niet ziet op individuele dossiers van het openbaar ministerie), maar op algemene inspectie. Deze inspectie is wel te onderscheiden van het rechterlijke toezicht op het openbaar ministerie. De Rvdr zal bij haar toezicht rekening moeten houden met de bijzondere positie van het openbaar ministerie.

4. Inspectie door de RvdR van het gevangeniswezen

De RvdR wordt in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba ook belast met de algemene inspectie op penitentiaire inrichtingen voor volwassenen en jeugdigen, de reclassering en de slachtofferzorg.¹

Deze taak van de RvdR is in de memorie van toelichting niet nader gemotiveerd. De toelichting besteedt evenmin aandacht aan het functioneren van het gevangeniswezen en de detentieomstandigheden op de Nederlandse Antillen. De Raad is van oordeel dat de condities waaronder detentie plaatsvindt, in het hele Koninkrijk aan de daaraan te stellen minimumeisen moeten voldoen.

Weliswaar kan rekening worden gehouden met de, in het bijzonder sociaal-economische, verschillen tussen de landen van het Koninkrijk, maar in het gehele Koninkrijk moet ten minste voldaan worden aan de internationale maatstaven voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. Een goed functionerende inspectie van het gevangeniswezen is daarbij van belang.² De verantwoordelijkheid voor het voldoen van het gevangeniswezen aan de internationale maatstaven en het waarborgen van de fundamentele mensenrechten ligt bij de landen. Daarbij zijn de ministers van Justitie van de verschillende landen de verantwoordelijke ambtsdragers. Daarnaast waarborgt het Koninkrijk zo nodig de fundamentele rechten, de rechtszekerheid en deugdelijkheid van bestuur op de voet van het tweede lid van artikel 43. De Statuutpartners, verenigd in het Koninkrijk, hebben tot taak de realisering van deze waarden te garanderen.³

Tegen deze achtergrond adviseert de Raad in de toelichting nader in te gaan op de verantwoordelijkheden van de ministers van Justitie van de onderscheiden landen voor het waarborgen van de internationale standaarden en fundamentele mensenrechten in de detentiesituatie, mede in relatie tot de taak van de RvdR als aanvullend toezichtmechanisme. Tevens dient aandacht te worden geschonken aan de waarborgfunctie van het Koninkrijk.

4. Inspectie door de Rvdr van het gevangeniswezen

De Raad merkt terecht op dat de Rvdr in Curaçao, Sint Maarten en op Bonaire, Sint Eustatius en Saba tevens wordt belast met de algemene inspectie op penitentiaire inrichtingen voor volwassenen en jeugdigen, de reclassering en de slachtofferzorg. Ook deze organisaties maken onderdeel uit van de justitiële keten en zijn daarom betrokken in artikel 3, eerste lid, van het voorstel. De toelichting is op dit punt aangevuld. Voor Bonaire, Sint Eustatius en Saba wordt voorzien in een inspectie voor het gevangeniswezen die ook bestaat in

¹ Voorgesteld artikel 3, eerste lid, onder b en de Memorie van toelichting, Algemeen Deel, paragraaf 3, Taken van de Raad voor de rechtshandhaving, onder «Inspectie van de tenuitvoerlegging van vrijheidsstraffen c.a., reclassering en slachtofferzorg».

² Zie de Voorlichting van de Raad van 18 september 2006 overeenkomstig artikel 18, tweede lid, van de Wet op de Raad van State inzake de hervorming van de staatkundige verhoudingen van de Antilliaanse eilanden binnen het Koninkrijk, punt 2.4. Ook het Facultatief Protocol bij het Verdrag van New York tegen foltering vereist versterking van toezicht op detentiecentra door het instellen van (naast een internationaal toezichtmechanisme) nationale toezichtmechanismen, zoals een nationaal comité voor de Nederlandse Antillen.

³ Zie het advies van de Raad van 1 december 2004 over 50 jaar Raad van State van het Koninkrijk, punt 4c.

het Europese deel van Nederland. Ook hier geldt dat de inspectie voor het gevangeniswezen geen zelfstandige inspectiebevoegdheid heeft, maar inspectietaken uitsluitend uitvoert onder verantwoordelijkheid van de Rvdr.

De Raad adviseert in de toelichting aandacht te besteden aan het functioneren van het gevangeniswezen en de detentieomstandigheden op de Nederlandse Antillen. De Raad merkt terecht op dat binnen het gehele Koninkrijk detentieomstandigheden ten minste moeten voldoen aan internationale maatstaven voor de tenuitvoerlegging van vrijheidsbeneming. De plicht om zorg te dragen voor minimale detentieomstandigheden staat los van de taken van de Rvdr. De memorie van toelichting is dan ook niet de plaats daarop nader in te gaan. Dit laat onverlet dat de Rvdr wel de inspectie van het gevangeniswezen tot taak heeft. Daartoe behoort ook het toezicht op de naleving van (internationale) normen inzake detentieomstandigheden. Daarover zal de Rvdr dus ook rapporteren. De inhoud van de rapportages kan onder omstandigheden aanleiding zijn voor ingrijpen door de verantwoordelijke bestuurders.

De detentieomstandigheden in de landen van het Koninkrijk hebben de volle aandacht van de regering, mede in het licht van internationale verplichtingen van het Koninkrijk. In dat verband kan onder meer worden gewezen op de brief van de minister van Justitie van 29 januari 2008 aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, waarbij een rapport is aangeboden van het Europees Comité inzake de voorkoming van folteringen en onmenselijke of vernederende behandelingen of bestraffingen (Kamerstukken II 2007/08, 24 587, nr. 245). In deze brief wordt ook ingegaan op het gevangeniswezen en de politiecellen in de Nederlandse Antillen en het treffen van maatregelen om geconstateerde problemen op te lossen. Over de voortgang hiervan wordt periodiek gerapporteerd, recentelijk door de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties bij brief van 17 april 2009 (Kamerstukken II 2009/09, 31 568, nr. 35).

5. De uitwerking van de bevoegdheidstoedeling tussen de verantwoordelijke ministers in artikel 1 van het voorstel

In het voorgestelde artikel 1, eerste lid, onderdelen e en g, worden omschrijvingen gegeven van de betekenis van de termen «Onze Minister» en «Onze Ministers». In het voorgestelde tweede tot en met vijfde lid van dat artikel wordt de term «Onze Minister van Nederland, wie het aangaat» uitgewerkt. Volgens de toelichting is met deze omschrijvingen bedoeld buiten twijfel te stellen, wanneer de minister van Justitie van Curaçao, Sint Maarten of een Nederlandse Minister individueel, dan wel gezamenlijk, bevoegd zijn. De Raad is van oordeel dat het voorgestelde artikel 1 niet genoeg helder is. Hij adviseert de daarin neergelegde bepaling te vereenvoudigen en zo mogelijk in de afzonderlijke artikelen te bepalen, welke minister(s) bevoegd zijn. Daarnaast adviseert hij in artikel 1 een omschrijving op te nemen van de betekenis van de termen «vrijheidsstraf», «vrijheidsbeperkende straf», «vrijheidsbenemende maatregel» en «vrijheidsbeperkende maatregel».

5. De uitwerking van de bevoegdheidstoedeling tussen de verantwoordelijke ministers in artikel 1 van het voorstel

Het oordeel van de Raad dat het voorgestelde artikel 1 ten aanzien van de definiëring van de bevoegde minister(s) onvoldoende helder is, wordt niet gedeeld. De in artikel 1, eerste lid, onderdelen e, f en g gehanteerde definitie is noodzakelijk om recht te doen aan de toedeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden in vooral Nederland, waar de verantwoordelijkheid voor de politie is gespreid over twee ministers. De bestaande verschillen in situatie per land laat welhaast geen andere omschrijving toe. Het in de afzonderlijke artikelen bepalen welke minister bevoegd is, of welke ministers bevoegd zijn en in welke verhoudingen, biedt evenmin een oplossing aangezien in dat geval in tal van artikelen telkens per land een bevoegdheidstoedeling beschreven zou moeten worden. Dit zou leiden tot slecht leesbare bepalingen.

De begrippen «vrijheidsstraf», «vrijheidsbeperkende straf», «vrijheidsbenemende maatregel» en «vrijheidsbeperkende maatregel» waarnaar de Raad verwijst, worden alleen gebruikt in artikel 3, eerste lid, onderdeel b, van de Rijkswet. Deze begrippen zijn zodanig algemeen van aard en gebruik, dat zij als

bekend mogen worden verondersteld. Een afzonderlijke definitie van deze begrippen wordt daarom niet noodzakelijk geacht.

*6. De hoorplicht bij klachtadvisering door de RvdR
Het voorstel biedt de landen de mogelijkheid de RvdR bij landsverordening of wet te belasten met de advisering over de behandeling van klachten.¹ In het voorgestelde artikel 34 is de desbetreffende procedure nader uitgewerkt. Voorzien is in het horen van de klager, doch niet in het horen van het bestuursorgaan op wiens gedraging de klacht betrekking heeft. Ook de wederpartij van de klager dient echter in de gelegenheid te worden gesteld zijn standpunt kenbaar te maken.² De Raad adviseert het voorstel op dit punt aan te vullen.*

6. De hoorplicht bij klachtadvisering door de RvdR
Het advies van de Raad is overgenomen. Artikel 24 en de memorie van toelichting zijn op dit punt aangepast.

7. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

7. Redactionele kanttekeningen
De redactionele kanttekeningen van de Raad zijn overgenomen.

8. Overige aanpassingen
Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om enkele redactionele verbeteringen aan te brengen en om enkele andere aanpassingen in het voorstel en de memorie van toelichting door te voeren.

Organisaties die deel uitmaken van de justitiële keten verwerken politiegegevens. Een nieuw vijfde lid van artikel 3 biedt de mogelijkheid om de RvdR bij landsverordening of bij wet te belasten met het toezicht op de verwerking van deze gegevens. Voordeel van de opgenomen mogelijkheid is dat de politie door aanwijzing van de RvdR niet wordt belast met een extra toezichthouder en dat elk van de landen dezelfde reeds bestaande instantie als toezichthouder kan aanwijzen.

In artikel 13 zijn de woorden «Bij algemene maatregel van rijksbestuur» vervangen door: *Bij of krachtens* algemene maatregel van rijksbestuur. Hierdoor wordt het mogelijk om de rechtspositie van de leden van de RvdR (nader) te regelen bij lagere regelgeving. Dit biedt de mogelijkheid om in de algemene maatregel van rijksbestuur te volstaan met de hoofdlijnen van een rechtspositieregeling (bepalingen over de bezoldiging, vergoeding van reis- en verblijfskosten en eventuele toeslagen) van de leden van de RvdR. Nadere regelgeving op lager niveau, al dan niet per land, biedt ruimte voor de nodige flexibiliteit. Daarbij geldt als uitgangspunt dat wordt gestreefd naar eenvoudigheid.

De Raad van State van het Koninkrijk geeft U in overweging het voorstel van rijkswet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal en aan de Staten van de Nederlandse Antillen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State van het Koninkrijk,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van rijkswet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, de Staten van de Nederlandse Antillen en de Staten van Aruba te zenden.

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

¹ Voorgesteld artikel 3, vierde lid.

² Vergelijk artikel 9:15, tweede lid in samenhang met artikel 9:10, eerste lid van de Awb.

Bijlage bij het advies van de Raad van State van het Koninkrijk betreffende no. W03.09.0058/II/K met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.

- In artikel 1, eerste lid, aanhef, «wet» vervangen door: rijkswet.
- In artikel 1, derde lid, «16, eerste lid,» schrappen.
- In artikel 23, derde lid «plaats» vervangen door: «plaats als bedoeld in het eerste lid».
- In artikel 23, derde lid de inhoud van het legitimatiebewijs nader uitwerken (vergelijk artikel 5:12, derde lid van de Awb).
- In artikel 37, eerste lid, «Onze Minister» vervangen door: «Onze Ministers».
- In artikel 40, tweede lid, «Onze Minister» vervangen door: «Onze Ministers».